

Vergaderjaar 2013–2014

31 066

Belastingdienst

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2014

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd de mogelijkheden te bezien om op een methodisch verantwoorde wijze de tax gap in kaart te brengen. Hierbij bied ik uw Kamer het rapport aan van het onderzoek naar een macro-economische schatting van de gemiste omzetbelasting, de btw gap¹. In deze brief licht ik de aanpak van het onderzoek en de belangrijkste conclusies toe en ga ik in op het vervolg. Vooraf enkele algemene noties over onderzoek naar de tax gap.

Algemeen

De tax gap is het verschil tussen wat er in theorie aan belastingen binnen zou moeten komen en het bedrag aan belastingen dat daadwerkelijk binnenkomt. De tax gap kan verschillende oorzaken hebben, zoals inningverlies door faillissementen en insolventie, slordigheden en fouten die worden gemaakt door complexiteit van regelgeving, maar ook fraude en zwart werken.

Duiding van de oorzaak van de tax gap is essentieel om te bepalen wie actie moet ondernemen om het verschil te beperken: de wetgever, de Belastingdienst of de belastingplichtige.

Voor de schatting van de tax gap zijn grosso modo twee benaderingen mogelijk. In de eerste plaats is er de macrobenadering waarbij op basis van macro-economische gegevens uit externe databronnen de omvang van de tax gap wordt geschat. Bij de tweede benadering wordt de schatting opgebouwd aan de hand van gegevens uit steekproeven op belastingaangiften, de micro- of bottom-up benadering. Beide methoden hebben hun voor- en nadelen. De macrobenadering omvat de totale tax gap, maar biedt geen mogelijkheden voor diepgaande analyse. De microaanpak geeft meer gedetailleerde gegevens, maar dekt weer niet de hele tax gap (bijvoorbeeld geen zwart werken). Beide methoden kunnen elkaar deels aanvullen, maar zijn niet één-op-één op elkaar te betrekken.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Overigens lenen niet alle belastingmiddelen zich voor beide aanpakken. Indirecte belastingen, zoals btw en accijnzen, kunnen worden geschat met een macro-benadering op basis van consumptiegegevens. Voor de directe belastingen, zoals loon- en inkomstenbelasting, is het lastiger omdat er vaak geen voldoende externe databronnen aanwezig zijn.

Btw gap

In het onderhavige onderzoek is gekozen voor de macrobenadering. De Belastingdienst heeft hiervoor contact gezocht met het CBS. Het CBS heeft met zijn Nationale rekeningen de beschikking over macro-economische gegevens over uitgaven aan goederen en diensten. Bewust is gekozen om te beginnen met één belastingmiddel. Dit is de omzetbelasting geworden. Reden is dat het CBS hier veel informatie over heeft. Bovendien heeft de Europese Commissie ook al enkele keren onderzoek naar de VAT (btw) gap gedaan. De methode die de Europese Commissie hanteert, is vergelijkbaar met de werkwijze van het CBS. In het onderzoek zijn de methoden en uitkomsten van het CBS en het EU-onderzoek (dat is gedaan door het onderzoeksbureau CASE) met elkaar vergeleken. Verder is in het onderzoek gekeken hoe andere EU-lidstaten de btw gap schatten.

De volgende conclusies springen naar mijn mening in het oog.

Geen exacte schatting

Een macro-economische schatting van de btw gap kan niet worden gezien als een exacte uitkomst. Het verschil tussen de schatting van het CBS en die van CASE illustreert duidelijk dat de cijfers – zelfs als deze zijn gebaseerd op dezelfde databronnen – niet tot dezelfde uitkomsten leiden. Sommige onderdelen van de schatting zijn minder robuust, met name de bijramingen voor de *non-observed economy*, het deel van de economie dat niet in de direct in statistieken tot uitdrukking komt, met name zwart werk.

Geen inzicht in onderliggende oorzaken

Een macrobenadering geeft een totaalcijfer en levert géén inzicht in de componenten waar de btw gap uit is opgebouwd. Een macrobenadering leent zich niet goed voor het aanwijzen van de achterliggende oorzaken van de btw gap. Hiervoor is aanvullende informatie nodig. Wel blijkt uit het onderhavige onderzoek dat ongeveer de helft van de btw gap bestaat uit belastinggeld dat niet binnenkomt als gevolg van faillissementen en andere vormen van insolventie.

Inzicht in trend waardevol

Belangrijker dat één getal of percentage is de trend. De trend is tussen 2005 en 2010 vrijwel identiek voor de berekening door CASE en het CBS. De btw gap, zoals berekend, is relatief laag, zeker in vergelijking met andere EU-landen. Het rapport kan dienst doen in de discussie met de Europese Commissie die op dit moment opnieuw de VAT gap laat berekenen in alle lidstaten.

Duidelijkheid nodig over doel tax gap berekening

Tax gap berekening is een grofstoffelijk instrument. Praktisch gezien levert het btw onderzoek niet direct nieuwe inzichten op die bruikbaar zijn voor de inrichting van het toezicht door de Belastingdienst. De vraag wat de toegevoegde waarde is van tax gap onderzoek hangt af van het doel wat wordt nagestreefd. Tax gap is niet bruikbaar als performance indicator.

Wel kunnen de uitkomsten, mits in combinatie met aanvullende informatie uit bijv. steekproeven, worden gebruikt voor discussies over de handhavingstrategie. Daarnaast is een onderzoek als het onderhavige bruikbaar voor discussies met de Europese Commissie en het IMF.

Policy gap

Meer een constatering dan een conclusie uit het onderzoek, is dat ook het btw-systeem met zijn verschillende tarieven en vrijstellingen van invloed op de totale btw-ontvangsten. Gesproken wordt over de zogenoemde *policy gap* (beleidstekort). In zijn Policy Brief 2014/02 wees het CPB op dit aspect van het btw-systeem.² Met verschillende tarieven en vrijstellingen komt er minder geld binnen dan bij een uniform tarief, omdat de complexiteit ruimte geeft aan belastingplichtigen om binnen de grenzen van de wet minder btw te betalen (fiscale arbitrage). In de komende brede beschouwing van het belastingstelsel zal worden bekeken of er ook op dit terrein winst is te behalen.

Graag wissel ik bij eerstkomende gelegenheid met uw Kamer van gedachte over doel en nut van dit soort onderzoeken.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

² *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief 2014/02